



**Eixo Temático: 9 - Educação contemporânea: gestão e políticas públicas**

## **POLÍTICA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO: ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E A AMPLIAÇÃO DA INFLUÊNCIA DO MERCADO PRIVADO<sup>1</sup>**

Carina Copatti<sup>2</sup>

Adriana Maria Andreis<sup>3</sup>

### **Introdução**

O livro didático (LD), é um recurso que, para além de constituir-se como um direito dos estudantes, é visto, em muitas realidades, como um material a ser usado cotidianamente. Existem diversas críticas com relação a isso e às funções que este material assume. Porém, ao longo do tempo, se constituiu como uma possibilidade de democratização do acesso a conhecimentos construídos pela humanidade e validados, de alguma forma, para serem trabalhados na escola.

Considerando essa presença do livro didático nas escolas brasileiras, observa-se que são escassos os espaços de análise e discussão com relação aos livros didáticos, seja nas escolas ou na formação de professores, uma vez que na maioria dos cursos de formação de professores esse material não é analisado e durante a carreira docente tem sido utilizado de forma bastante frequente, geralmente sob análises pontuais. Diante disso, o objetivo é debater sobre a política do livro didático em seus aspectos mais marcantes, buscando refletir sobre a democratização

---

<sup>1</sup> Pesquisa financiada pela Capes através do edital 500/2019. PNPd. Linha de políticas educacionais do PPGEdU da UFFS, campus Chapecó.

<sup>2</sup> Graduada em Geografia pela Universidade de Passo Fundo-UPF (2010) e Mestra em Educação pela Universidade de Passo Fundo-UPF (2012). Doutora em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul -UNIJUI (2019). Atualmente é Pós-doutoranda, bolsista PNPd Capes na área de Políticas educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS Chapecó. Atuou como avaliadora de livros didáticos da área de Geografia no PNLD 2017, anos finais do EF; PNLEM 2018; PNLD 2019 anos iniciais do EF; PNLD 2020 anos finais do EF. E-mail: [carina.copatti@gmail.com](mailto:carina.copatti@gmail.com)

<sup>3</sup> Professora na Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS/Chapecó/SC, na Licenciatura em Geografia, PPGGeo/Mestrado em Geografia, PPGE/Mestrado em Educação e colaboradora no PPGH/Mestrado em História. Doutora em Educação nas Ciências: concentração Geografia pela UNIJUI/RS com doutorado sanduíche pela Universidad Autónoma de Madrid - UAM, Espanha. Mestre em Educação nas Ciências - com área de concentração em Geografia pela UNIJUI - Ijuí/RS. Graduada em Geografia pela URI Santo Ângelo/RS e especialista em Ensino da Geografia pela UNIFRA Santa Maria/RS. Atuou durante mais de vinte anos como professora na Educação Básica (Ensino Fundamental e Médio). E-mail: [adriana.andreis@uffs.edu.br](mailto:adriana.andreis@uffs.edu.br).



do acesso a um conjunto de conhecimentos através dos LDs, e, por outro lado, a ampliação da influência do mercado privado na produção e na indicação destes materiais nas escolas cadastradas nesse programa.

A questão de investigação procura responder: de que maneira, pelas definições da política do livro didático, se estabelece o jogo de forças entre a dimensão pública, do direito à democratização do livro didático, e a dimensão privada, a partir da participação na produção, na escolha e aquisição destes materiais nas escolas? Para tanto, utilizamos a pesquisa bibliográfica relacionada à política do LD no período posterior à implementação do PNLD e a análise de documentos relacionados aos custos mais recentes com a aquisição dos livros didáticos.

### **Principais desdobramentos da Política Nacional do Livro Didático - PNLD**

Os livros didáticos destinados às instituições públicas fazem parte do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e, embora circulem pelas escolas brasileiras há muitas décadas, têm sido objeto de estudos mais aprofundados na atualidade. Desde o século XIX há livros didáticos utilizados na educação brasileira, e estes ocupam lugar privilegiado em muitas salas de aula (TEIVE, 2015); por meio desse material, a sociedade (ou parcela dela) estabelece o que precisa ser lembrado e que realmente importa sabermos sobre determinado período (ALBUQUERQUE, 2014).

Os livros resultam de uma política pública efetivamente implementada a partir de 1985. Essa política foi expandida nas décadas seguintes, tornando possível chegar nas escolas, atualmente, um material com maior qualidade a partir de um processo longo que envolve o cadastramento de obras elaboradas pelas editoras, seguindo um edital específico publicado pelo MEC. Esse Ministério, por meio da Secretaria de Educação Básica, coordena o processo de avaliação pedagógica que é realizado a partir da atuação de professores da Educação Básica e de Universidades. Ao final, o processo culmina com a escolha destes materiais nas escolas e, por fim, a aquisição e distribuição pelo MEC às mesmas.

As principais ações políticas voltadas ao PNLD são mencionadas no quadro 1:

Quadro 1: principais decisões referentes ao PNLD.

Ano	Documento	Principais aspectos
-----	-----------	---------------------



XXI Encontro Nacional de Educação (ENACED)

I Seminário Internacional de Estudos e Pesquisa em Educação nas Ciências (SIEPEC)

<b>1985</b>	Criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).	Qualificar a produção de livros (A Fundação de Assistência ao Estudante - FAE - compraria e distribuiria LDs com recursos federais. Produção de materiais pela iniciativa privada; reutilização dos livros por outras turmas, escolha dos livros pelos professores; controle de qualidade rigoroso; organização de bancos de livros didáticos; avaliação de livros didáticos).
<b>1994</b>	Articularam-se os critérios para avaliação do livro didático pelo MEC/FAE/Unesco.	Foram redefinidos alguns dos critérios para avaliação e qualificação dos livros didáticos. O MEC, sentindo a necessidade de assegurar um livro didático mais “inteligente” e mais “competente” aos alunos e professores, reuniu grupo de professores para analisar, de forma preliminar, a qualidade dos conteúdos programáticos e aspectos pedagógico-metodológicos dos livros adequados às séries iniciais do ensino fundamental.
<b>1996</b>	Teve início o processo de avaliação pedagógica dos livros didáticos.	Avaliação da qualidade dos livros do PNLD 1997, com a publicação do primeiro Guia de Livros Didáticos para os materiais de 1ª a 4ª séries.
<b>2000</b>	Expansão do PNLD.	Distribuição de dicionários, livros em braile, materiais em libras e Atlas Geográfico para as escolas que possuem EJA e o ensino de 5ª a 8ª séries.
<b>2004</b>	Ampliação do PNLD para o Ensino Médio (PNLEM).	Distribuição de livros de português e matemática para alunos do EM, nas regiões Norte e Nordeste do país.
<b>2005</b>	Ampliação do PNLEM.	Distribuição de livros de português e matemática para alunos do Ensino Médio, das demais regiões do país.
<b>2007</b>	Criação do PNLD para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA).	Distribuição de livros didáticos para turmas de EJA.
<b>2008</b>	Ampliação do PNLEM para todas as disciplinas.	Distribuição de livros didáticos para o Ensino Médio para todas as disciplinas.
<b>2009</b>	Expansão dos investimentos em livros didáticos Publicação de decretos concernentes aos materiais didáticos.	Reposição de livros para anos iniciais e finais do EF, EM e EJA. Resolução 07/2009 - Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Resolução 51/2009- PNLD para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA). Portaria Normativa MEC 7/2007 – Normas de conduta da execução dos Programas do Livro.
<b>2011</b>	Resolução 2/2011 – Sistematização, verificação de qualidade e cálculo de multas por não conformidades físicas de materiais didáticos. Resolução 40/2011 – PNLD Campo.	Distribuir materiais didáticos para os estudantes e professores do campo para ensino e aprendizagem de forma contextualizada, em consonância com os princípios da política e as diretrizes operacionais da educação do campo na educação básica.
<b>2012</b>	Resolução 42/2012 – Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica.	Prover as escolas públicas com livros didáticos e acervos de obras literárias com base no censo escolar realizado pelo Inep e participantes do PNLD; o processo de avaliação, escolha e aquisição de livros ocorre de forma periódica com base em: a) escolha e distribuição trienal de livros consumíveis e reutilizáveis; b) reposição anual dos livros didáticos consumíveis; c) reposição anual dos LDs reutilizáveis.
<b>2017</b>	Publicado Decreto nº 9099/2017 sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático.	Mudanças como: atendimento a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, distribuição anual de LDs e obras literárias, obras consumíveis para os anos iniciais do EF e construídas com base na BNCC.

Fonte: Autoria própria (2019).



Na fase posterior à 1985, como é possível perceber, ocorreu a expansão da oferta de livros didáticos para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Ensino Médio, turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e, recentemente, por meio do Decreto nº 9099/2017 tem ocorrido atendimento à Educação Infantil, através de livros para professores. Além disso, ocorreu a inserção de livros para a área de artes e livros do professor de educação física. A avaliação pedagógica, nesse período, passou por transformações, as quais são sempre regidas pelos editais lançados pelo Ministério da Educação a cada ciclo (para Anos Iniciais do EF, Anos Finais do EF, E. M. e EJA).

As obras construídas pelas editoras participantes levam em conta orientações previstas em edital lançado, o qual contém orientações tanto para a produção das coleções quanto para as equipes que farão a avaliação das mesmas, inerentes a cada componente curricular. Ao final do processo de avaliação pedagógica, é produzido o Guia do Livro didático destinado aos professores para que tenham subsídios na hora de escolher as coleções de livros.

O Guia do Livro didático pode ser acessado no site do FNDE, no entanto, grande parte dos professores não sabem que esse Guia é produzido e sequer sabem como acontece a avaliação dos livros didáticos no país. Isto posto, há também uma escassez de conhecimentos sobre a influência do setor privado nesse processo, pois são as editoras que produzem coleções didáticas que serão avaliadas por equipes contratadas pelo MEC, por meio de cadastro no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC, as quais disponibilizarão suas coleções, caso aprovadas, para escolha. No entanto, cabe destacar que embora exista uma proibição de propaganda direto das editoras nas escolas, muitas delas enviam coleções didáticas para essas instituições, enviam brindes como livros cortesia e outros materiais a fim de que os professores escolham suas coleções para uso nas aulas.

Com relação a isso, Melo (2018, p. 105-106) enfatiza que:

A participação das casas editoriais no programa ocorre apenas na condição de fornecedor, e sua influência no processo de compra é limitada. Elas atuam de duas formas: questionando critérios de avaliação via recurso administrativo e, eventualmente, Poder Judiciário; ou divulgando a obra nas escolas e entre os professores por meio do marketing e da publicidade. Importa aqui reconhecer uma relação mercadológica com o Estado estabelecida no governo de Getúlio Vargas (1934–45) consolidada pelo governo militar (1964–85) e adotada pelos governos sucessivos. Tal vínculo criou uma dependência entre mercado editorial e compra governamental de obras escolares.



Freitag (1987) considera que, por intermédio do PNLD, o Estado assume a função de regulador do mercado, investidor e consumidor, atenuando com suas medidas as tensões sociais e, ainda, atendendo ao mesmo tempo os interesses dos setores empresariais privados. A autora considera ainda que o livro didático é fonte de renda de editores e considera-o fator de criação de funções na máquina pública.

Também é importante considerar que a abrangência do processo e dos investimentos realizados remetem à dificuldade no cuidado com a forma como o conteúdo é veiculado nesses materiais, e ao modo como as editoras trazem à tona determinados discursos em suas propostas (COPATTI; ANDREIS, 2020). Ao encontro dessa problemática, Castro (1996, p. 38) apud Fernandes (2011), comentam que:

Os produtores privados de livros didáticos formavam um grupo que compreendia 30 editoras até 1984, que repartiam de forma bastante heterogênea o fornecimento das unidades requeridas pela FAE. A média de fornecimento de livros no período foi de cerca de 14,5 milhões. A partir de 1985 em diante, a média de fornecimento de livros subiu para 35 milhões de unidades e o número de editoras, no grupo, subiu para 55.

O referido documento, segundo Fernandes (2011, p. 7), ainda apresenta outros dados, considerando que antes do PNLD apenas quatro empresas absorviam 58% do fornecimento dos livros e sete empresas dominaram 85% depois da criação do Programa. Desse modo:

Com a acentuada rentabilidade, as sete empresas se estruturaram num alto grau de organização e de comando sobre o poder dos recursos. Não é de se espantar, que o poder público ainda tenha reconhecido a importância das editoras nesse processo, categorizando-as enquanto aliadas, tendo em vista que faziam a divulgação entre os/as professores/as da rede pública e principalmente, nas escolas do interior, garantindo a “democratização do acesso” aos livros didáticos lançados no mercado. Garantido democraticamente, o acesso é legitimado na forma mais cruel do capitalismo, as editoras começam a estabelecer uma concorrência para fazer chegar seus livros ao/a professor/a. Várias estratégias de vendas são colocadas em exercício em um mercado tão rentável. Os livros didáticos são distribuídos em larga escala e assim, os/as professores/as recebem muitos exemplares diferentes, tornando a possibilidade de escolha uma nova forma de poder, nesse caso, direcionado pelas editoras parceiras do PNLD.

Esse tem sido um aspecto a ser considerado, pois envolve a capacidade de influência das editoras no contexto escolar e o capital investido para fazer chegar essas coleções a muitas escolas (inclusive a escolas de pequenos municípios), enquanto outras editoras não têm recursos para isso. Diante dessa situação, como pensar a democratização da escolha pelos professores se persiste a influência de grupos que dominam o mercado dos livros didáticos?



Circulando pelas escolas em tempos em que é feita a escolha de livros didáticos é possível perceber os materiais de publicidade de algumas editoras, seja em impressos parecidos com o Guia do Livro Didático divulgado de modo online no site do FNDE, ou através da chegada de coleções de livros didáticos enviados às escolas pelas editoras. São, portanto, dois aspectos distintos no mercado editorial no PNLD: de um lado os gastos governamentais para a compra do livro didático e de outro o conjunto das editoras que o vendem e que, de alguma forma, fazem isso a partir da inserção nas escolas.

As editoras fazem sua propaganda sem nenhuma restrição na maioria das escolas, haja vista que grande parte dos professores e gestores dessas instituições não têm claras as regras desse processo. Teoricamente, como indicado no site do FNDE, toda propaganda feita diretamente pelas editoras nas escolas é proibida e deve ser denunciada<sup>4</sup>.

O papel dos professores nesse processo precisa ser ampliado, o que envolve conhecer o PNLD, compreender a dinâmica de influência das editoras na aquisição dos livros didáticos pelo Estado e a influência desses materiais no ensino escolar. Como aponta Andreis (2010) a produção de significados e representações da realidade espaço-temporal são fortemente influenciadas pelas palavras e imagens (a exemplo dos mapas) expressos nos livros, especialmente, por serem materiais que serão utilizados por crianças, adolescentes e jovens.

Ainda em 2001, Schäffer constatava alguns problemas que surgem no processo de avaliação de escolha dos livros didáticos e, conseqüentemente, isso reflete diretamente no trabalho em sala de aula.

[...] Normalmente, o professor tem indicado o novo título que recebeu, via divulgação da editora, sem leitura criteriosa; sem ter feito o plano de trabalho; sem conhecer o grupo; sem dominar sua área de conhecimento. Resulta daí que, ao longo do ano letivo, ele passa a conviver com um estranho, quando não se estranhando com o livro. O uso torna-se restrito e, com frequência, há o apelo aos exercícios de repetição, não havendo o diálogo com a obra e com o aluno (SCHÄFFER, 2001, p. 148).

Isso continua a ocorrer, e mesmo os professores com formação na área, com preparo, organização e planejamento, em sua maioria não tem esse esclarecimento sobre a influência das editoras nas escolas. Estas empresas, quando enviam materiais para escolha, acabam muitas vezes direcionando a aquisição e limitando a perspectiva democrática de opção destes materiais.

---

<sup>4</sup> Há um canal para isso no endereço <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/escolha-pnld-lit-2020>, no link Fraudes e Violações às Normas de Conduta: [ceac@fnde.gov.br](mailto:ceac@fnde.gov.br)”.



Dessa forma, conforme aponta Fernandes (2011), existe uma tensão na democratização do processo de escolha do livro didático aprovado pelo PNLD para ser adotado nas escolas públicas brasileiras e questiona se esse direito de escolha dos professores é norteado por aspectos de autonomia ou tutoria.

Portanto, no contexto das políticas públicas de livros didáticos, para além de realizar a escolha dos livros didáticos, é importante e extremamente necessário que os professores compreendam as relações que perpassam a influência das editoras na escola, o que reverbera, em grande medida, nas decisões de escolha dos materiais e nos investimentos públicos na aquisição de determinadas coleções, garantindo maior influência de alguns grupos editoriais nesse processo.

### **Considerações finais**

O PNLD tem sido uma importante política pública que visa garantir acesso a livros e materiais didáticos de forma a democratizar o acesso ao conhecimento. Embora deva-se fazer ressalvas sobre em que medida consegue cumprir com sua proposta, tendo em vista que acaba abrindo espaço para que determinados grupos editoriais, ao fazerem propaganda de suas obras diretamente na escola, sem um controle mais amplo por parte do Estado, acabem tendo maior influência sobre os professores e abarcarem um grande percentual em valores públicos.

Quando a escolhida dos livros didáticos ocorre sem um olhar mais criterioso e complexo, sem um movimento de análise e de comparação entre as coleções didáticas, tende a limitar a compreensão dos professores sobre os elementos de qualidade dos materiais didáticos e da diversidade de recursos que podem servir ao ensino escolar. Isso limita, também, as possibilidades de um processo mais democrático e mais amplo de construção de conhecimentos, uma vez que os livros didáticos sejam selecionados sem um olhar mais alargado com relação às suas limitações e potencialidades.

Diante disso, as reflexões que envolvem a produção, a avaliação e a escolha dos materiais didáticos precisam estar presentes no cotidiano dos professores para que estes compreendam seu papel nesse processo e a importância do seu conhecimento no momento de seleção de recursos que mais se adequem à realidade em que atua. Portanto, frente às propostas que chegam nas escolas construídas por outros, é essencial que os professores analisem com



criteriosidade e responsabilidade as coleções no sentido de obter os recursos mais coerentes possíveis ao contexto em que atua.

### Referências

ALBUQUERQUE, Maria A. M. Livros didáticos e currículos de Geografia: uma história a ser contada. In: CATROGIOVANNI, A. C. et al. (Org.). **O ensino de geografia e suas composições curriculares**. Porto Alegre: Mediação, 2014, p. 161- 174.

ANDREIS, Adriana Maria. La producción de significados y representaciones del espacio por la geografía escolar: posibilidades y limitaciones en los mapas. **Revista Geográfica de América Central**. n. 45, II Semestre 2010, p. 15–29

COPATTI, Carina; Andreis, Adriana Maria. Políticas públicas educacionais no Brasil pós-redemocratização: percursos à cidadania? **Revista Geopauta**. Volume 4, nº. 1, 2020, p. 69-91.

COPATTI, Carina. **Pensamento pedagógico geográfico e autonomia docente na relação com o livro didático: percursos para a educação geográfica**. 2019. 274 f. Tese (Doutorado em Educação nas Ciências). Departamento de Humanidades e Educação (DHE). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Ijuí, 2019.

FERNANDES, Magda C. Vinte e cinco anos do PNLD: uma trajetória de negociações entre política educacional e econômica. **VI Congresso Brasileiro de História da Educação**. 2011.

FREITAG, Barbara; MOTTA, Valeria R.; COSTA, Wanderly F. **O Estado da Arte do Livro Didático no Brasil**. Brasília: INEP, 1987.

MELO, Paula Mara de. **A estrutura do programa nacional do livro didático (1995-2016): estado, mercado editorial, sociedade civil e a construção do consenso hegemônico sobre o livro didático no brasil**. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. UNB. Brasília, 2018.

SCHÄFFER, Neiva Otero. O livro didático e o desempenho pedagógico: anotações de apoio à escolha do livro texto. In: CASTROGIOVANNI, Antônio C. [et. al.]. **Geografia em sala de aula: práticas e reflexões**. 3. ed. Editora da Universidade/UFRGS/Associação dos Geógrafos Brasileiros. Seção Porto Alegre, 2001.

TEIVE, Gladys Mary Ghizoni. Caminhos teórico-metodológicos para a investigação de livros escolares: contribuição do Centro de Investigación MANES. **Revista Brasileira de Educação**. v. 20 n. 63. out-dez. 2015, p. 827- 843.

**Palavras-chave:** Editoras de livros didáticos. Investimento público. Política Nacional do Livro Didático.